

教育条件整備法制研究の方法論的課題

— 教育法学における制度論の構築に向けて — (2)

中 田 康 彦

I 課題の設定

II 「第一の教育法関係」をめぐる議論の展開

III 制度研究の視角と方法の枠組み

1 教育行政学における制度研究論

2 規範論的的制度研究論 } 教育法解釈学の視角

(以上、第一一六巻第二号)

IV 認識論的的制度研究論 } 教育法社会学の視角

3 過程論的法制研究の構想

1 一般法学における法政策論

2 行政学における「新しい制度論」

3 過程分析の視点

V むすびにかえて

(以上、本号)

* 本稿は第一一六巻第二号所収論文の後編にあたるものである。前編では教育諸科学における制度論の方

法を、黒崎勲と兼子仁の議論を中心に検討した。⁽¹⁾ 本稿は教育諸科学から離れ、一般法学、一般行政学における制度論の視点を分析し、教育法学への転用の可能性を試みるものである。

3 認識論的的制度研究論 } 教育法社会学の視角

教育法学の研究方法には、法解釈学と法社会学という法学における伝統的な二分法が存在していた。それは兼子仁の『教育法学と教育裁判』や『教育法「新版」』、日本教育法学会編『講座教育法』第一巻で、教育法学の体系化が行われた初期から続いている形態だといつてよい。

一九八〇年代初期、今橋盛勝は教育法学の規範論的解釈学への傾斜を警戒し、法現実の動態認識に解釈の基

礎をおく教育法社会学的視角の重要性を提示した⁽³⁾。今橋教育法社会学の意義は、教育法社会学の課題と方法をより明示的に提出した点にある。それは教育法現象の中から人々の教育法意識をどうつかみ出すかということに最大の課題を設定し、人々の事実認識を正確にすくい取ることを課題とする、認識論的法制論とでもいうべきものであった。今橋は学校統廃合反対運動において住民の教育要求が結集し、組織化され、制度化される過程を住民の教育法意識の動態分析として描くことを試みている⁽⁴⁾。

こうした法意識に主眼をおいた法社会学のスタイルは川島武宜以来日本の法社会学が継承してきた伝統的なスタイルであった⁽⁵⁾。しかし今橋の法社会学的分析はその後、体罰をめぐる実態と意識の分析として引き継がれつつも動態分析としての性格は次第に失われ、全体としては教育法関係の定式化という権利論の作業へ転換していく。学校統廃合の分析にみられるような、教師、父母、子ども、住民といった教育関係主体の下からの教育要求の組織化過程を分析することが条件整備法制研究の重要な課題であることはまちがいない⁽⁶⁾。学校統廃合という事件それ自体時間的系列を含むものであり、その分析は必然

的に過程分析的なものにならざるをえないからである。しかし教育要求の組織化は真空状態から発生するのではない。教育要求の組織化が上からふってくる政策への運動という典型的な対抗図式を常にとるとは限らないにせよ、そのほとんどの場合、ある政策理念を実現（＝制度化）しようとする動きに対する反射として生じることが否定できないであろう。そこで、制度化を通して政策が具体化されていく過程で異なる教育要求がどのように制度として反映していくのか、政策との関係で見えていく必要が出てくるのである。

法過程に注目する視点が法社会学に存在しなかったわけではない。有名な「小繋事件」をはじめとして、紛争処理過程の法社会学的研究は蓄積されてきている⁽⁷⁾。それは紛争処理においては対立関係の中で当事者の法意識の動態が鮮明に浮かびあがるからであろう。教育法社会学がまずもって学校統廃合反対運動を素材として構築されたのもゆえないことではない。

しかし法過程の分析対象は紛争処理過程に集中しすぎてはいなかっただろうか。日常的な教育行政、すなわち政策の形成・執行過程の法社会学的分析の蓄積は少な

ったのではないか。このような分析対象の傾斜は、法社会学の方法論の中に、政治学の政策過程分析というインユーアプローチと共通する弱点―対立の争点となった政策の決定過程を対象とするため、いわば非日常的な政策過程の研究に偏るといふ傾向―を内包させることになるのではないだろうか。

法過程は異なる立場にある人々の法意識がすりあわせられる過程である。そこでは激しい紛争状況のレベルに至らないまでも、合意形成に向けた努力のダイナミズムが存在するのであって、看過してよいはずがない。とすれば日常的な政策形成・執行過程―それは制度形成・運用過程でもある―における法意識の分析とその組織化の方法の検討が課題となってくるはずである。

IV 過程論的法制研究の構想

1 一般法学における法政策論

一般法学において立法政策論は『立法論』の儘子扱⁽⁹⁾いといわれるように、法解釈論の従属的位置づけがなされてきた。小林直樹によれば、法政策論は制度改革や新しい制度や規範の設定が主たる任務であり、法解釈

論における価値判断の作業が静態的であるのに対し、法政策論はより創造的・能動的作業である。また法社会学が法現象を社会事実として客観的に観察・分析することを目的としているのに対し、政策学・論は実践的意思決定とその体系的な設計・実現の方策を考察することが本来の領域であり、法の基本価値を実現していく上での基本原理の発見、より適合的な制度の設計に寄与できる。法社会学が実践的政策的提言を行う基礎となるにせよ、認識の理論と政策の理論は区別される必要があるといふのである。⁽¹⁰⁾

法政策論の独自性についての右の見解は肯定されるとしても、法政策論において法制はいかなる位置を占めるのか。立法政策論と制度論はどのような関係にあるといふべきか。

小林は政策研究と制度研究とを同一視していたわけではなく、立法政策論と立法過程論を区別しようとしている。その差異についての明確な記述はないが、いうなれば段階の違いであって、むしろ立法過程論を含む広義の立法政策論がめざされるべきであろう。

法解釈、立法過程、執行過程の総合という観点をより

明確にうちだしているのが阿部泰隆である。阿部は法解釈論の基本をわきまえつつ法制度の根本まで遡って、法制度の設計にあたるのが重要だとして、「法制度のシステム全般の構造を把握し、その運用の実態と立法過程をにらんで行」う政策法学を提唱している。⁽¹⁾阿部は「政策と法制度の設計とは上下の関係にあるのではなく、相互交流の依存関係にある」とし、「政策」と「法制度の設計」を一応区分している。そして法制度設計に必要な視点として①政策目的の公共性（公益性）、②合理性（他政策との整合性、実現可能性）、③行政手法の効果（費用便益分析）、④時間と費用、⑤継続的アセスメントと柔軟な方向転換のシステム、⑥民主性、透明性（恣意の排除）、⑦効率性、⑧運用上の公平性、⑨少数者保護の優先順位（人権保障）、⑩国際性、を挙げている。法現実から「法制度の運用の問題点と機能の限界」を見出し、「新しい法制度の設計への示唆を含んだ」研究を指向する問題意識は評価できるが、制度に内包されるべき価値（＝制度原理）が規範論的検討を経ないまま列挙されているように思われる。⁽³⁾

法制度設計の基準に関して最も体系的な視点を提供し

ているのが、経済学的視点を導入した平井宜雄である。平井は法政策学を「法制度設計の理論及び技法」と簡潔に定義し、その法制度の評価基準を法的観点からの正義性と経済的観点からの効率性に限定している。一般に行政過程、すなわち法制度の形成・運用で求められる評価視点としては、公共性（公益性）、適法性、公平性、民主性、効率性といったものがあるが、これらはそれぞれ実体的正当性（正義性）、手続的正当性（正義性）、効率性というようにまとめることができよう。

平井の議論の特色は、正義性の内容を規範論的法解釈から一義的に導き出すのではなく、政策決定の方式、すなわち法制度の設計方針のありかたによって変わって来るとしている点である。そして法制度の設計を①市場原理に委ねる市場的決定、②組織を用いた権威的決定、③その中間の性格をもつ手続的決定のうちどれを用いるのが望ましいのか、そしてそれぞれの場合に正義性と効率性がいかなる意味をもって来るかを検討するのである。

法制度が法的根拠に裏づけられているからといって市場的决定を排除しない点が目目されるが、こと教育法制に関しても、純粋な市場的決定や純粋な権威的決定が

採用されることはありえないであろう。自由論者のJ・S・ミルですらいうように教育という領域はその公共性をゆえに市場の議論で片づけられず、国家による条件整備を行わなければいけない性質をもっているし、他方、一律的な国家教育による知識の配分は個性の育成につながらない点で教育条理に反することは明確だからである。⁽¹⁵⁾ そうだとすれば手続的決定としての教育法制設計過程において、多様な教育要求をどのように反映させることが正義性と効率性の水準を満たすことになるのか、ということが教育条件整備法制の評価基準となってくるのである。

だが、法政策論はいまだとしては十分な形で体系化が試みられていない。法政策学においては法制度の設計の指標と評価基準は提起されているけれども、法制度の具体的な動態分析と組み替えの方法についての検討にはいたっていない。つまり運用上の基準も含めた制度規範の構築こそが法政策学の中心的課題とされているのである。しくみとしての制度構造や変容の動態については目下射程外というところである。そこで次には政策過程分析の発達した行政学において制度がどう位置づけられて

いるかを検討する。

2 行政学における「新しい制度論」

日本の行政学は伝統的にアメリカの理論モデルの摂取に努めてきた。一九八〇年代に入ってアメリカ政治学において「新しい制度論」の提唱がなされると、それを摂取して政策分析に適用しようとする試みが現れた。⁽¹⁶⁾

笠京子は政策研究の分析レベルを構造、制度、過程の三層に区分することを提唱している。ここでいう「制度」とは構造と過程の媒介項であり、政策ネットワークの集合あるいは総体である。制度は「一方では構造によって制約をうけながら他方では過程を拘束する媒介項の機能を果たす」。ただし「過程」には「時間の経過とともに広義の制度の一部分となって制度を補強あるいは修正していく側面があり、制度と構造の関係が後者から前者への一方拘束であるのにたいし、制度と過程のあいだではこの関係が部分的に緩められる」とする。そこで「制度」は「構造的制約に歴史的独自性を加えたもの」として位置づけられるというのである。⁽¹⁷⁾

政策はそれらの「出力」であり、「構造」は「過程を

明示的に制約する制度の背景あるいは真相にあって、制度と過程をもとに拘束する默示的体系」と規定する。⁽¹⁸⁾ここでいう「構造」とはいわゆるしくみとしての制度構造ではないことはあきらかであり、むしろ本稿でいう「制度原理」や政治体系・経済体系の総体に近いものと考えられよう。

「政策」と「制度」をこのように位置づけることで、「制度」とは「社会還元論によって説明される客体的存在」から「独自の影響力をも有する主体的存在」へ、「法制度に限定された形式的制度」から「事実上の定型的関係をふくむ実質的制度」へ、と概念転換を図ろうとしたのである。⁽¹⁹⁾「制度」概念を媒介にして構造論と過程論の統合を図ろうとするあまり、「過程」の定義がかなり特殊になっていく感は否めないが、「政策」との関係における「制度」の位置づけや、制度運用過程は制度の基本的構造に規定されるものの、形成・運用過程を経るうちに制度構造の修正がありうる、といった基本的な把握の構図は了承できよう。

3 過程分析の視点

(1) 法制研究と制度研究の異同

「法制 (Legislation)」は「何らかの法規範によって正当性を付与された制度」と定義できるから、「制度 (Institution)」のある特殊な形態と考えられる。平井宜雄は「制度」を「非公式的行動とも連続するパターン化された行動」、「法制度」を「一定の状況の下において決定者の行う一定の決定がくり返されてパターン化している程度に安定しており、かつそれが『法』によって正当性を与えられているときにおける、決定のパタン」と定義し、制度がもつ①パターン化された行動の存在、②規範による正当性の保障、③欲求の充足、のうち②の規範的要素が実定法体系と結びついたときを「法制度」と考えている。⁽²⁰⁾ただ平井は、大多数の制度が人間行動の設計されない結果として成長してきたことを認めつつも、目的にいたる手段として設計されるべきものという観点から、いかなる法制度でも人為的に作りかえることができるという立場にたつて、後述する「新しい制度論」的アプローチと見解を決定的に異にする。

制度化の過程について「『制度化』というものがオフイシャルな(国家法制上で公式な)手順によってのみ決

定されるのではなく……だから……すべてが主旨通りの学校知識『改革』として現実化するとは限らず、歯が立たなかったり、屈折したりする、ということにもなる⁽²¹⁾』と久富は述べる。本稿が対象としているのは法制であって、久富のいう「オフィシャルな(国家法制上で公式な)手順によって」「決定される」制度である。法制であつても社会的承認・支持があつて初めて定着・機能するのであつて、法規範によってのみ成立しているわけではない⁽²²⁾から、政策的意図が実現しないことは後述するように当然ありうる。だからこそ制度運用段階に到るまでの過程分析が必要となってくるのである。ただし制度にこめられた政策的意図が立法による法規範という形でいったん正当性をもつた場合、規制的方向の場合には最大限に発揮され、非規制的方向の場合にはそれほどの作用力を発揮しない、というようにベクトルによって影響が異なってくることに注意しなければならない。法制は確かに社会的事物としての制度に含まれるものであるが、法制論を制度一般論に解消できない理由はここにある。

(2) 政策論と制度論の関係

それでは「政策」と「制度」はいかなる関係にたつ

か。「政策」をある理念や方向づけととらえる立場からは、「政策」と「制度」は目的—手段の関係にたつとされ、「政策」を目的・理念のみならず具体的な計画も含むとする立場からは「政策」実現の具体化として「制度」がとらえられる⁽²³⁾。「制度」を中心にみた場合、「政策」とはその目的・方向を形成する制度理念を形作ると考えられる。この制度理念⇨政策的意図は規範論的解釈によって論理的に導き出される制度規範と重ならない場合もありうる。その場合、制度理念⇨政策的意図がかかげる目的がじゅうぶんに正当性をもっているか、内容が問われてくる。これは制度論というより政策論の課題であるが、「政策」と「制度」の関係把握について右のどちらの立場にたつにせよ、「制度」の特殊形態である法制にもまた社会的承認が必須の構成要件をなすという結論に帰着する。法意識の分析が法制研究にも必要とされるゆえんである。

(3) 過程分析に求められる視点

以下では本稿で問題とする制度論、すなわち法制の過程分析において留意すべきことは何か。以下、制度化過程の時系列に沿って列挙する。

第一に特定の要求や政策理念の具体化とは直接関係の

ない、制度的基盤の形成過程である。特定の要求や政策理念を具体化する個別の制度とは別に、そもそも制度化を可能にする制度的基盤があるはずである。要求の組織化と制度的基盤の形成が同時進行の場合は、法意識の動態の分析によって制度的基盤の形成も明らかにできるだろう。しかし特定の教育法制を制度化するためには、単なる社会的支持とか慣習法的定着という形態での承認だけでは足りず、そもそも一定の制度的基盤が必要となる場合もある。たとえば中野の教育準公選制度は教育住民自治の制度的体現として語られ、準公選制度自体やそこに集約された住民の教育要求に関する研究は数多く存在するが、そもそも教育要求を組織化する制度的基盤についての研究は多くなかったように思われる。⁽²⁴⁾だが住区協議会の存在は準公選制度を支える社会的意識の継続を可能たらしめた制度といえないだろうか。このような制度的基盤の成立過程、すなわちブレ教育法制化の過程分析は、直接教育法制とは関与しないものの、関係者の教育法意識のありようを探るうえで必要であろう。また「社会的基盤」といった抽象的な要素に還元されるのを防ぐ

意義をもつ。

第二に、特定の要求が組織化される過程ないし制度理念としての政策が形成される過程の分析である。法制の場合には草案形成過程の議会や公聴会の議事録などを用いて研究するのが典型的である。政策研究としては比較的古典的な堅実な手法であるが、形式面にとらわれた旧来の制度論に陥らないためにも、法解釈上、文理解釈に陥らないためにも重要な作業である。

第三に、特定の政策が具体的な制度として構想、具体化される過程の分析である。この作業過程は専ら行政組織に委ねられることが多く、行政学や政治学では多くの分析モデルが提起されている。しかし教育法制の制度化過程、すなわち教育行政過程についての実証研究は多くない。また、法制は法的根拠に裏づけられたオフィシャルなものであっても、その形成に関与する主体（アクター）⁽²⁵⁾は必ずしもオフィシャルな行政機関であるとは限らない。というより、オフィシャルな行政機関だけで教育法制が形成されるのではなく、オフィシャルではない「制度形成者（entrepreneur）⁽²⁶⁾が役割を果たす「真空地帯」⁽²⁷⁾が法制形成過程に存在しているとみるべきである

う。どういう存在が、どのようなチャンネルで法制形成に関与し、いかなる役割を果たしているのか、という事実分析を基礎にして、どのようなチャンネルを開きうるのかという政策的展望をもつことが重要である。

また、できあがった法制があらゆる関係主体の意思の総和とみるのは誤りである。法制の形成と存続にあたっては制度環境―教育(法)状況はもちろんのこと、政治や経済といった社会状況―の影響を受けるからである。しかしそれでもまだすべての要因を把握したわけではない。ひとたび社会的事象として定着した制度には人々の意識を規定する力をもっているし、法制には法的安定性が要請されているので、制度としての安定性はなおのこ⁽²⁸⁾と高い。「新しい制度論」によれば、制度には個々の主体の行為や制度環境の諸要因に焦点をあわせるのでは説明できないような構造的影響力が存在しているのであって、「制度が関係アクターすべてに一律に与えているこの内的影響力を、制度の実質的機能として新たに分析対象にふくめ」ることが必要である。⁽²⁹⁾制度は本来、政策Ⅱ制度理念を体現するために構築されるものであるが、逆に政策Ⅱ制度理念のありかたを制約し、方向づけること

がありうる。⁽³¹⁾

第四にひとたび形成された法制の運用過程の分析である。慣習法による場合を除けば法制は立法に依拠することが多いが、何人も人々が制度に影響を及ぼせるのは立法前の段階とは限らない。確かに制度が形成される以前の段階では、制度は安定性をもつに到っていないので可塑性が高い。しかし制度にこめられた政策理念が制度を運用する関係主体の意思と乖離しているようであれば、制度は期待された機能を発揮せず、放棄されるか構造を修正するかせまられることになる。制度は形成される段階で、特定の要求が組織化・実現したものととして正当性が付与されるが、それはいかなれば仮の正当性にすぎない。制度の正当性は運用段階で予定された機能を発揮することで、初めて確立するといえよう。⁽³²⁾

ただし制度の変容がすべて支持意識Ⅱ社会的承認の確保の失敗を意味するというわけではない。法制の主要な資源としては実現可能性を担保する人員と財源、正当性を担保する法規がある。財源の確保に失敗したり、人的組織を構成できなかった場合にも制度は変容せざるをえないからであり、そのすべてが社会的承認と直結してい

るわけではないからである。行政の対象領域が拡大するにつれ、法規範といった正当性資源よりも財源、人員といった実現可能性を担保する資源に規定される比率が高まってくる。

こうした諸要素を加えてもなお制度の成否を説明しきれない場合も存すると考えられる。法制の「歴史的早産」と評価されるような場合である。これには関係主体の法意識の未成熟といったことが主たる要因として考えられようが、社会的文脈の中で制度が成立するための条件がそろわなかったというようにキングドンの「政策の窓」モデルで説明することも可能であろう⁽³³⁾。

以上の四点は、①法制目的としての政策形成以前の段階（プレ制度化段階）、②立法段階（制度化の第一段階）、③公的法制整備段階（制度化の第二段階）、④法制の運用段階（ポスト制度化段階）、と制度化過程を区分して見たものである。この区分は課題設定過程、立案過程、決定過程、執行過程という政策過程の四区分に対応する。こうした一連の過程では、政策や関係主体の意識に対する制度の影響のしかたはそれぞれ異なるであろう。したがって全過程を通して俯瞰することによって、政策意図

が貫徹しえたか、関係主体の要求がどの段階でどのように反映されたのか、制度の変容が起きたのはなぜなのか、といったことが明らかになる。それは単なるしくみとしての制度構造の動態を意味するだけでなく、さまざまな関係主体の法意識の反映状況と力学を浮かび上がらせるものである。

V むすびにかえて

I IIで見えてきたように、条件整備法制研究の残された研究対象領域としては上からの制度化のミクロな動態分析が設定される。本稿ではその認識枠組みがどのようなものとして志されるべきなのかを考察するために、教育法社会学における制度研究の蓄積からその方法上の特徴を確認し、次に一般法学における法政策論、行政学における政策過程論の視角を俯瞰してきた。最後に教育条件整備法制研究における制度形成・運用過程分析の意義と課題を述べることにしたい。

過程分析という手法が教育法学における制度論としてもつ意義としては二点考えられる。

そもそも教育条件整備法制をめぐる教育政策の内

容に関する議論に傾斜しがちで、それも政策目的の意図の可否を論じるか、教育実践レベルに下りきった後に問題点を指摘して政策批判をするというスタイルが多かった。政策は直接教育実践に影響するわけではないのであって、制度化という過程を経る。この過程に注目することは、制度化過程における教育要求の反映の可能性、すなわち制度目的の組み替えの可能性に注目することになる。

第二に、過程分析は、法解釈から制度原理を抽出し、そこから制度構造の理念型を導き出す方法や、現行法制の機能を静態的に把握する方法とは異なり、「生ける法」の動態把握に努めるものである。そのさい、政策と運動の対抗関係という図式や、トップダウンとボトムアップという機械的二分法では捨象されてしまう要素を拾う。法制が法的根拠をもつオフィシャルなものとして存在する以上、法的根拠という形式的正当性、オフィシャルな性格を帯びる過程と社会的承認による実質的正当性の獲得過程の双方を把握しなければならない。それには時系列を含む分析が不可欠である。

― 当面の検討課題としては二点あげられる。

第一に教育法制の固有性をめぐる問題である。本稿では一般法学における法政策論や行政学における政策過程論の枠組みを、教育法領域へ適用する可能性を模索してきた。しかし「教育制度に固有な法体系」であるとすれば、特殊法学としての教育法学研究に方法論上の特殊性が存在しないだろうか。教育法制の固有性は規範論的法解釈学から導かれる教育法原理の中にしか存在しないのか。

この点についてはたとえば以下のような問題設定が可能であろう。「ストリートレベルの官僚」³⁴⁾として大幅に裁量を有しているはずの教師が、実際には教育の自由を奪われているのはなぜか。一方で「制度的学校権力」³⁵⁾という形での教師の不当な権限行使も存在する。一面において教育の自由が奪われ、一面においては権限濫用が行われているという教育法現象は、どのような教育法制の影響力の表れとみるべきなのか。

第二に枠組みの実用性の問題である。本稿は制度論を網羅的に紹介することを目的としたものではない。教育法周辺諸科学における制度論の主要な論点を整理検討しながら、教育法学における条件整備法制の方法論の構成

を目的としている。いわば実証研究のための理論的序説であり、本稿で掲げた方法論を実証研究に適用し、より精緻なものへと彫琢するのは今後の課題としたい。

- (1) 拙稿「教育条件整備法制研究の方法論的課題」—教育法学における制度論の構築に向けて—(1)、『一橋論叢』第一一六巻第二号 一九九六年八月 一一二—一二六頁。
- (2) 兼子仁「教育法社会学と教育科学」同『教育法学の教育裁判』勁草書房 一九六九年 二二七—二三三頁、兼子仁「法規範としての教育法と法現象としての教育法」同『教育法〔新版〕』有斐閣 一九七八年 四一—六頁、藤岡貞彦「地域形成の教育法社会学的考察」日本教育法学会編『講座教育法—教育法学の課題と方法』エイデル研究所 一九八〇年 二二九—二五六頁。
- (3) 今橋盛勝『教育法と法社会学』三省堂 一九八三年。
- (4) 今橋盛勝「学校自治の不在性と住民自治の生成—茨城の農村部における小学校統廃合問題—」日本教育法学会報』第三号 有斐閣 一九七三年、同『学校教育紛争と法』エイデル研究所 一九八四年。
- (5) 川島武宜『日本人の法意識』岩波新書 一九六七年、日本文化会議編『日本人の法意識〔調査分析〕』至誠堂 一九七三年、などがその代表例であろう。
- (6) 学校統廃合問題を含めた、学区の制度的意味を現行法制の解釈から導き出すのではなく、住民の意思形成の安定

的基盤となりうるように組み替えるべきものとして位置づけるものとして、児玉弥生「教育における地域構成の制度的検討—公教育の組織・運営の基礎単位としての『学区』を中心に—」名古屋大学大学院教育学研究科教育学専攻『教育論叢』第四一号 一九九八年 一一—三三頁。ただし、実態としての区域設定をどのように行うのかという展望は明らかにされていない。

- (7) 戒能通孝『小弊事件』岩波新書 一九六四年。法社会学における法過程のとらえ方は、六本佳平『法社会学』有斐閣 一九八六年 一三五—一三六頁、宮澤節生『法過程のリアリティ』信山社 一九九四年 八一—一頁などを参照。
- (8) 大嶽秀夫『政策過程』東京大学出版会 一九九〇年 六一頁。
- (9) 小林直樹『憲法政策論』日本評論社 一九九一年 五頁。
- (10) 同七頁。
- (11) 阿部泰隆『政策法学の基本指針』弘文堂 一九九六年 一頁。
- (12) 同一一頁。
- (13) 同六二—一〇〇、三一七頁。
- (14) 平井宜雄『法政策学〔第二版〕』有斐閣 一九九五年 五頁。
- (15) J. S. Mill, *On Liberty: with The subjection of women and Chapters on socialism*. The Press Syndi-

cate of the University of Cambridge, 1989 (1st 1859).
pp. 105-106, 109.

- (16) 行政学における「新しい制度論」の検討としては、北山俊哉「中央地方関係と公共政策―新しい制度論的マノーチ(一)(二)」京都大学法学会『法学論叢』第一二四巻第二号 一九八八年 一六―三九頁、同第一二五巻第四号一九八九年 一〇九―一三〇頁、北村亘「新制度論による比較地方自治分析の理論的可能性」『甲南法学』第三八巻第一・二号 一九九七年 七五―一四頁、などを参照。教育の領域への適用可能性を検討したものとして参照、拙稿「合衆国における制度論の視角」『日本教育制度学会紀要』第四号 一九九七年 一五四―一六六頁。
- (17) 笠京子「戦後日本の交通政策における構造・制度・過程―京都市地下鉄建設計画を事例に―」『香川法学』第一二巻第二号 一九九二年 二三頁。こうした制度観の背景には、一九八〇年代にマーチとオルセンによって提唱された「新しい制度論」がある。
- (18) 同四―五頁。
- (19) 同二四頁。ここでの「事実上の定型的関係をふくむ実質的制度」は社会的事物としての制度を指すものと考えられるが、法規範に裏打ちされた法制を排除するものではなく、含むものと考えられる。
- (20) 平井前掲、九、三六―三七頁。
- (21) 久富善之「学校知識の行き詰まりと再生との岐路」『教育』六三二号 国土社 一九九八年一月 一一頁。

- (22) 政策研究における「社会的承認を政策の要件に含まれる」と解するものとして参照 T. J. Lowi, "Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy," *Public Administration Review*, 30 1970 pp. 315, 325, H. Eulau & K. Prewitt, *Labyrinths of Democracy: Adaptations, Linkages, Representation, and Politics in Urban Politics*, Bobbs-Merrill, 1973, pp. 465, 480. T・ローウィは政策の特徴として強制をあげる一方で反復性と一貫性をあげる。さらにユーローとブレヴィットは政策が反復性と一貫性をもったものであるために共同体に受容、吸収されることを要件としてあげる。政策の実現手段である法制には当然これらの特徴があらはまる。

- (23) J・G・グラムの狭い定義が前者に、広い定義が後者にあたる。John G. Grumm, "The Analysis of Policy Impact", F. I. Greenstein & N. W. Polsky eds., *Politics and Policymaking*, Addison Wesley, 1975, pp. 441-443. なお政策の概念定義については参照「下村郁夫」政策概念の探究(上)(下)『自治研究』第七二巻第二号 一〇三―一五頁、同第七二巻第五号 九四―一〇四頁。

- (24) 教育の領域ではないが、条件整備法制の形成過程を詳細に分析した研究として参照、江藤俊昭「住民参加の条件整備としての都市内分権―中野区の地域センターと住区協議会をてがかりに―」山梨学院大学法学研究会『法学論集』第三九号 一九九八年 一一―一五四頁。
- (25) 荻原克男は、戦後日本の教育行政が法制上は地方分権

体制となつていながらもかわらず、法現実には中央集権の構造となつていふことについて、校長会のような非行政組織である中間組織が大きな役割を果たしていることを指摘している。萩原克男『戦後日本の教育行政構造 その形成過程』勁草書房 一九九六年。この研究は教育法制の過程分析とらいうるものであるが、法制として確立した教育行政構造が中間組織の意識にどのような影響を与えたのかと、この視点はなほよくに思われる。

(26) P. J. DiMaggio, "Interest and agency in institutional theory," L. G. Zucker ed., *Institutional Patterns in Organizations: Culture and environments*, Ballinger, 1988, pp. 3-21.

(27) R. T. Ogawa, "The Institutional Sources of Educational Reform: The Case of School-Based Management," *American Educational Research Journal*, Vol. 31, No. 3, p. 545.

(28) J. G. March & J. P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, 1984 pp. 735-738.

(29) 久富善之はこれを「制度の相対的自律性」とよぶ。久富善之「学校知識の行き詰まりと再生との岐路」『教育』

六三三号 国土社 一九九八年一月 七頁。

(30) 笠前掲二三—二四頁。

(31) 武智秀之『行政過程の制度分析 戦後日本における福祉政策の展開』中央大学出版部 一九九六年 四頁。ただしこのような制度の規定力の測定には困難が伴うであろう。

(32) 行政と立法のパワーエリートによって制定された法制が運用段階でその機能と趣旨の変容を迫られた事例の研究として、拙稿「合衆国における教師報償制度—制度構造と形成過程分析—」『日本教育行政学会年報』第二二号 一九九六年 九七—一〇九頁。

(33) John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown and Company, 1984.

(34) M・リップスキー著 田尾雅夫訳『行政サービスのディレンマ—ストリート・レベルの官僚制』木鐸社 一九八六年。

(35) 兼子仁「子どもの人権と教師の教育権」『日本教育法学会年報』第一九号 一九九〇年 六五頁。

一九九八年十月二十八日受稿
一九九八年十一月十日受理

(鳥取大学専任講師)